

## 熊本地震の経験からみる避難所運営と外国人避難者対応

熊本大学 熊本創生推進機構 政策創造研究教育センター  
特任助教 安部美和



### 1. はじめに

平成 28 年 4 月 14 日 21 時 26 分、マグニチュード (Mj) 6.5、最大震度 7 の地震が熊本県および大分県で発生し、4 月 16 日 1 時 25 分にはマグニチュード (Mj) 7.3、最大震度 7 の地震が発生した。九州地方では統計を始めた大正 12 年以來初めて震度 7 を計測する規模で、5 月 14 日までの 1 カ月間で震度 1 以上を観測する地震が 1,400 回を超えて観測された<sup>1)</sup>。

熊本大学が位置する熊本市中央区は、震度 5 強 (4 月 14 日) および震度 6 強 (4 月 16 日) を記録した。人的被害は、平成 28 年 7 月 14 日時点で死者 55 名、重傷 392 名、軽傷 1,422 名であり、その他にも熊本県内だけで 20 名の震災関連死が確認された。建物被害も、熊本県内だけで 8,000 棟を超える全壊家屋が確認され、避難のピークとなった平成 28 年 4 月 17 日 9 時 30 分時点では、最大避難所数 855 箇所<sup>(補注1)</sup>、最大避難者数 183,882 名を記録している<sup>2)</sup>。本稿では、こうした状況の中避難所の開設及び運営を行うことになった熊本大学黒髪体育館を事例に、15 日間の避難所運営を振り返るとともに、外国人避難者対応の経験から明らかになった避難所運営の課題について考える。

### 2. 避難所の開設

熊本大学黒髪体育館は、熊本市の地域防災計画の中で、運動場が地震時の指定緊急避難場所 (一時避難場所) に位置付けられているが、体育館は指定緊急避難場所には指定されていなかった。しかし、4 月 14 日夜の地震直後には学生を含めた多くの地域住民が運動場に避難したため、職員による安全確認の後に体育館を開放した。ただ、14 日の揺れは震度 5 強で、家

屋への被害は少なかったこともあり 15 日の朝方にはほとんどの避難者が帰宅している。4 月 16 日未明に発生した揺れの後には、14 日を上回る避難者が大学運動場に詰めかけ、続く余震への不安と家屋への被害もあって帰宅が難しい状況となった。そのため、体育館の安全確認が終了すると、体育館を運動場に集まった避難者に開放している。その際、高齢者や子供を連れた家族などを優先的に体育館に誘導し、体育館に入りきらなかった避難者は、16 日の日中学内の校舎の安全確認が終了後、開放された教室を使うこととなった。こうした避難誘導は、避難者でもあった学生たちがサークル団体単位でボランティア組織を形成し対応したもので、16 日の朝までに各団体を取りまとめる避難所のリーダーを決定するとともに、情報伝達の方法や業務分担を確認し組織を形成した。

4 月 16 日の朝には避難所としての体制が整っていたものの、避難場所、避難所として指定を受けていない体育館を避難所として運営していくのか、市との連携をどのように取っていくのかが問題となった。最終的には、復興優先で業務の舵を切るという大学の判断と、近隣の避難所がいずれも予定収容人数をはるかに超える状況<sup>(補注2)</sup>で、本学体育館の避難者が他に行く場所を確保できないこともあり、避難所として運営を行っていくこととなる (図 1、図 2)。そこで、本学教員と学生によるボランティア組織とが協議し、必要となる窓口の設定、業務分担の確認及びシフトの確認を行った。こうした避難者対応の窓口を設置する際に、外国人避難者対応専用の窓口を設けることも決め、最終的には本部、救護などを含め、8 つの窓口を設置した (表 1)。各窓口は、それぞれ対応する学生団体を決め 4 月 18 日正午に学生ボランティア主導による

避難所運営を解散するまで、学生がシフトを組んで対応に当たった。4月18日正午以降は、体育館に避難している避難者に運営への協力を呼びかけ、4月19日からは毎朝8時になるとボランティア募集のアナウンスを館内放送で流し、運営に参加してもらった。



図1 熊本大学黒髪体育館の様子(4月16日) 安部美和撮影



図2 隣接する県立高校体育館の様子(4月16日) 須藤哲正(熊本大学学生)撮影

表1 4月16日に設置した避難所内担当窓口

| 窓口 | 活動内容   |
|----|--|
| 本部 | 各窓口の総括を行う。当初は各学生団体のリーダーが参加。教職員及び市役所職員も配置され、情報の集約を行うとともに、関係機関との連携を行う。                     |
| 救護 | 看護師や養護教員を目指す学生の有志でシフトを編成。1日2交代制で、各4名で対応。簡単な処置や血圧測定等を担当し、保健センターの医師・看護師と連携。避難所閉鎖まで学生で対応した。 |
| 環境 | 主に館内のごみ置き場の管理、トイレや管内の衛生状況を担当。学生団体の解散後は、避難者が役目を引き継いだ。                                     |

|       |  |
|-------|--|
| 外国人対応 | 館内放送及び館内掲示物をすべて二か国語(日英)対応にするため、留学経験のある学生や英語の得意な学生が対応。その後、留学生および職員に窓口対応を引き継いだ。  |
| 情報    | 4月16日は余震だけではなく大雨洪水警報が市内に発令されたため、24時間体制で降雨状況をラジオから収集した。その後は、避難所周辺のインフラ復旧情報を新聞やインターネットから収集し、館内に貼り出した。  |
| 物資管理  | 支援物資の保管状況を把握し、毎食の食事の配分を決定する。また、情報交換が可能であった近隣の避難所と連絡を取り、不足している物資を回すなど、支援物資に関する全般を担当。学生団体解散後は、避難生活を継続していた学生ボランティアが引継いだ。  |
| 受付    | 避難者の情報を世帯別に把握。代表者の氏名、家族構成を把握しその情報を物資管理の窓口と共有することで、食事数を決定した。また、アレルギー情報や持病、介助の必要性などを把握し全体へ共有する。報道関係などマスコミ対応の窓口も行い、大学広報を通していないメディアの制限などを行った。学生団体解散後は、日中は有志の学生ボランティアが対応し、夜間は本部の市役所職員が対応した。 |
| 夜間警備  | 4月16日には、ほかの避難所から不審者情報や窃盗情報が聞かれていたため、夜間の見回りを担当。4月18日の学生解散後は、夜間の避難所出入り口を1か所とし、受付が対応した。   |

### 3. 集まる外国人避難者

#### (1) 避難所に落ち着くまで

4月16日、黒髪体育館の避難所には約1,000名の避難者が集まった。そのうち185名が外国人避難者である。本学の留学生以外に、大学周辺に居住している外国籍の方も避難してきた。とにかく大学へ向かおう、ということで避難所に来た留学生もいれば、いくつかの避難所を転々として最終的に黒髪体育館に到着した方もいる。地震直後、何が起こったのかを確認したくても情報がすべて日本語で発信されていること、地震そのものが初めてで何をしたらよいのか分か

らないかったことなどが彼らをより不安にさせた。近所の人たちがどこかへ向かっているのを見て、流れについていくと近くの小学校に到着したので、そこで一晩を過ごしたというインド国籍の学生家族(図3)は、避難所の情報が何ひとつ理解できず途方に暮れたという。以下に、彼らの動きや当時の話を紹介する。

避難する人の流れに乗って避難所に行ってみたものの、情報が入らないため自宅に戻り外で過ごすことになった。その時、通りがかった研究室の仲間から大学が避難所になっていると聞いたが、近隣の避難所も人がたくさんいる状況だったので今から行って避難所に入れてもらえるのか、外国人でも受け入れてもらえるのか不安だった。仲間内で相談し、代表が体育館の受付まで問い合わせに出向いた。そこで国籍に関係なく避難者を受け入れていることを知らされ、ようやく落ち着く場所が見つかったと思った。

体育館には多くの外国人避難者があり、友達や知人に避難所の情報を流した。当初の心配事は、津波が来るのではないかということ。平成23年の東日本大震災の報道から、地震が来た後には津波が来ると思っていたため、日本人が津波の話をしていないことを不思議に感じたという。とにかく熊本県から離れたかったが、公共交通機関も使えずインド大使館に連絡をすると大学の避難所にいるのが安全だから、ほかの地域へ移動しなくてもよいと言われ安心した。

避難所に入り落ち着いてくると、多くの日本人避難者がリュックサックなど自分の荷物を持って避難していることに気づいた。日頃から、災害の際に持ち出せるように準備をしている人たちがいたことを知って驚いたという。彼らが黒髪体育館に避難した際には、財布、パスポート、大学の修了証を袋に詰めただけだった。自分の食事や飲み物を持っていくという考えはなかった。

インドで暮らす家族との連絡は、インターネッ

トの環境がない体育館ではできなくなった。そのため、大阪や東京にいる同郷の仲間に連絡し、安否情報や避難生活の様子を本国の家族に伝えてもらっていた。各携帯会社の支援で体育館にWiFi設備が設置されても、1回に10人までしか使えなかったのが苦労した。



図3 自宅近隣の小学校のグラウンドで過ごす(4月16日)  
Raju Aedla(熊本大学留学生)撮影

## (2) 熊本に留まることを決める

外国人対応窓口を設置後、一番多かった問い合わせは「博多までタクシーで移動をしたい。時間と金額を知りたい」というものであった。県内の公共交通機関の情報が館内に貼り出されており(図4)、福岡までいけば、福岡空港も博多駅も動いていることがわかっていった。しかし、高速道路も不通となっており余震が続いていた状況で、タクシーで移動するのは現実的ではなく、窓口の学生が一人一人にこの体育館で一緒に過ごしましょうと説明を続けた。4月17日の夕方までに、自国の大使館や国際協力機構(JICA)が手配したバスに乗り込めた避難者は福岡や広島方面へと移動していったが、半数は体育館にとどまることとなった。その中で、窓口運営を学生ボランティアから引き継ぐ者や、自国の踊りや言葉を教える交流の時間を作る避難者が現れるようになり、日中の子供の相手など率先して運営にかかわるようになっていったのである。

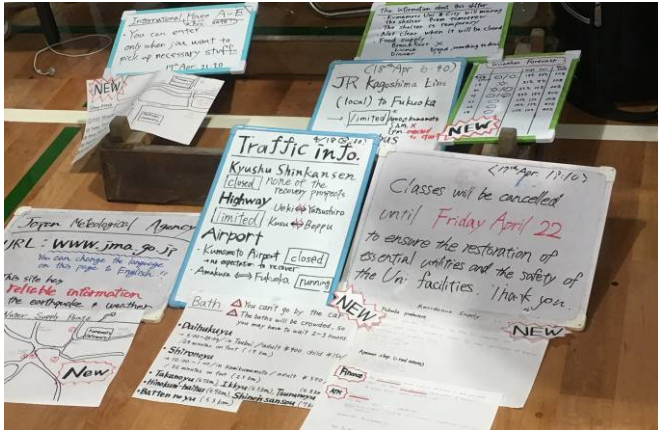


図4 外国人対応窓口で更新される被害情報や復旧情報  
安部美和撮影

### (3) 国籍に関係なく難しい

避難所の生活で一番困ったことを聞くと、誰もが「食事」と答えた。信仰している宗教によっては、豚や牛を口にできない避難者がおり、ハラール食品やベジタリアン食のストックも避難所にはなかった。提供されるアルファ米や缶詰の日本語による食品表示が理解できないため、支援物資で受け取る食べ物のうち口にできたのはアルファ米の白ご飯と、スナックなどのお菓子類だけだったと回答する外国人避難者が多くいた。インドネシア大使館からハラールのレトルト食品が届くまで、十分な支援物資を渡すことができなかったのである。

また、外国籍でかつ母子家庭の避難者の対応も難しかった。市内のインフラが少しずつ戻ってくると、母親は日中仕事場へと向かい始めた。日本語をほとんど話せない中国籍の子供がひとり、毎日留守番をするようになるのだが意思の疎通が難しい。当初は、母親が日中仕事に行き始めたことを私たちは知らなかった。ある日大きな余震が起こった際に、鳴き声を出した子供に声をかけると、「お母さん」「仕事」と片言で話したため気が付いたのである。頼る家族もなく、言葉が分からない中で心細い思いをさせることになってしまった。ほかにも、自閉症のお子さんを抱えるインドネシア国籍の避難者や酸素吸入が必要な1歳児と避難してきたアフガニスタン国籍の避難者など、言葉の壁を取り払ってもなお避難所での対応が難しい案件

に直面した。大きな声で叫びながら暴れてしまう我が子を何とかなだめようとする母親は、多くの時間を屋外で子供と過ごし館内の避難者に迷惑をかけないようにしていた。酸素供給が頼りの家族は、次の余震で電気が切れ酸素供給をする機械が止まってしまうのではないかと家族みんなが不安に襲われていた。酸素ボンベに切り替えたくとも業者に連絡が取れず、医療機関を含め、様々な機関に電話をかけ続けた。

避難所生活では臨機応変に対応する力が試される。言葉の壁どころではない問題が次から次に出てくるし、国籍に関わらず母親の思いや家族の不安は万国共通だということも思い知った。

### (4) 新しい関係

言葉の問題や食事のことなど、課題は尽きないが困ったことばかりではない。イスラム教の団体を通じてハラールカレーがふるまわれたときには、暖かい食べ物への感謝と日頃なじみのない味に会話も弾んだ。避難所の子供たちは、率先して配膳の手伝いをしてくれた(図5)。避難者の方々は、言葉に躊躇することなく「ありがとう」と声をかけて受け取っている姿が印象的であった。



図5 イスラム教の団体からカレーの支援をいただく  
(配膳を手伝う中学生避難者左から2・3人目)  
須藤哲正(熊本大学学生)撮影

また、避難所生活の中で最も外国人避難者の方に人気があったのがラジオ体操である。朝夕の1日2回、ボランティアの学生たちがあちこちで声をかけながら体育館に人を集めた。車中泊をしている方にも声を

かけて回った。ラジオ体操のあの音楽が流れると、日本人が黙々と体を動かし始める。外国人避難者にとっては不思議で仕方ない光景だったそうで、国民的なダンスだと思っていたそうである。ラジオ体操が彼らに人気だった理由として、言葉は必要なく一体感を感じられたことを評価していた。体を動かす時間があったり、身の回りを掃除する時間があったりと、避難所の生活でも快適に過ごすにはどうしたらよいかを日本人が考え工夫している姿に感動した、自分の国で地震があった時には真似をしたいという言葉が聞かれていた。

#### 4. 過去の経験とこれから

##### (1) 過去の経験は活かされたか

これまで、災害意識と情報提供の観点から考察した研究<sup>3)</sup>では、在住外国人は災害について具体的な災害の知識は持っているものの実際の対策はあまり行っていないことが明らかにされている。東日本大震災の事例からインドネシア大使館職員へのインタビュー調査及び留学生を除く在日インドネシア人へのアンケート調査を実施した報告では、インドネシア人向け防災対策のためには、ムスリムの方たちへのハラール食品の提供が難しかったこと、自治体が提供していた多言語防災マニュアル等を読んだことがない人が多かったことが報告されている<sup>4)</sup>。また、東北大学における東日本大震災時の実態調査によると、震災当時仙台市内には外国人登録者が約1万人おり<sup>(補注3)</sup>、東北大学の留学生も1,500人在籍していた。震災発生当時、大学周辺に居住していた留学生及び外国人は約370人で、近くの中学校で日本人被災者と避難所生活を始めたことが記録されている。当時の外国人への支援対応の課題として、避難所運営を外国人の方にも担ってもらうという考えがなかったこと、安否確認の掲示板が外国人対応できていなかったこと、外国語での対応可能な避難所が分かると大量の外国人が他から押し寄せてきたことなどが報告されており、学生ボランティアが支援に加わることにより、状況の改善を図った

ことが記されている<sup>5)</sup>。

いずれも、熊本地震と同様の課題がみられたことが報告されており、外国人避難者対応の備えが必要でありその課題が過去の事例から見えていたにもかかわらず、今回事前の対応が十分であったとはいえない。筆者自身、震災前に熊本県内で災害が起こった際の外国人対応を検討した報告書<sup>6)</sup>を作成した際、先の災害対応においてこうした課題がみられたことを把握していたにも関わらず、必要になるハラール食品など宗教によって異なる支援を必要とする避難者のための事前準備やそこに至る協議が不十分であったことを反省している。

##### (2) 熊本のこれから

震災当時、熊本市は災害時の外国人避難対応施設に一般社団法人熊本市国際交流振興事業団が代表をつとめる熊本市国際交流会館を指定していた。同館では、4月16日から4月30日にかけて外国人避難者を中心に延べ800人の避難者を受け入れている<sup>7)</sup>。4月20日には、同館に避難できなかった外国人避難者のために避難所の巡回を開始し、災害情報を翻訳する拠点としての災害多言語支援センターを館内に設置している<sup>8)</sup>。今後、各避難所でのこうした取り組みを検証し共有していく必要があるだろう。

観光庁の統計をみると、平成26年の外国人述べ宿泊者数は、全国で4,482万人であった。平成26年1月から12月における都道府県別外国人述べ宿泊者数では東京都(1,320万人)、大阪府(620万人)、北海道(389万人)が上位3位を占めている。熊本県は48万人であり16位、福岡県(136万人)、長崎県(49万人)につぎ九州では第3位の宿泊者数となっている<sup>9)</sup>。

熊本県における在留外国人<sup>(補注4)</sup>統計をみると平成24年に約9,000人だった在留外国人数は年々増加し、平成27年には10,000人を超えた。特に外国人居住者の多い熊本市を例に挙げると、外国人居住者の半数以上を中国籍の居住者が占めているのが特徴で、次いで韓国または朝鮮、フィリピンの順になっ

ている。中でも、ベトナム国籍の居住者数の増加が著しく、平成 24 年から平成 25 年にかけて約 3 倍に増加している。また、八代市は海外の大型クルーズ船の寄港地となっており、外国籍クルーズ船<sup>(補注5)</sup>の初寄航となった平成 24 年には 1 隻(7 万トン級)だったものが、平成 27 年には寄航回数 10 回<sup>10)</sup>、平成 28 年には 12 回となった。平成 29 年にはその 7 倍近く、75 回の寄港が八代港で予定されている<sup>11)</sup>。八代市をはじめ、県内の大きな港は何千名もの外国人観光客の上陸場所となっており、外国人観光客おもてなし空間づくり支援事業補助金を出している自治体もある。今後、外国人観光客だけではなく外国人観光客を相手にした産業の発展に伴い、外国人居住者数はますます増加すると考えられ、今回の被災経験を踏まえた外国人避難者対応が試されている。

## 5. 次につなげるために

過去の災害経験を通して、外国人避難者対応の必要性が問われ続けてきた。そして平成 28 年熊本地震でも、これまでと同様の課題に直面したことを報告しなければならぬ。

大学の窓口職員が対応をしてくれる留学生や同郷者の多い者は、まだ情報を得ることができる。より課題に感じたのは、地域に馴染みのない外国人や同郷者の少ないマイノリティであった。その中には、母子家庭や子供や家族が日本語を話せない家族がいる。避難所では、彼らの同郷によるコミュニティが小さいほど、孤立をしていたように見受けられた。観光客になると全く土地勘がない。彼らには、避難所を運営する側が積極的にアプローチしないと声を拾えないのである。

避難所では、英語が話せなければ対応ができないわけではない。黒髪体育館でも館内掲示物の二か国語表記の際には、簡単な英語は中学生や高校生が手伝った。同じ避難者として何が必要か考え行動できる余裕が避難所には欲しい。その少しの余裕のためにも、避難所対応に迫られる前に準備できることは、今手を打っておくしかないということに尽きる。

熊本市は人口 75 万人に対して、外国人居住者の人口は 4,000 人を超えている。観光客のように一時的な滞在者を含めれば、外国人避難者になりうる人の数はさらに増える。ほかの都市はどうだろうか。避難所の数だけでも熊本市内は不足し、黒髪体育館のように自主的に避難所が開設された。大都市では、災害後には避難所へ行くという選択すら、私たちとは大きく異なる。インバウンドに期待する観光産業、3 年後のオリンピックとまだまだ外国人居住者や観光客数は増加する。東京と熊本では避難所運営で必要な心遣いは同じでも、外国人避難者対応における事前準備は明らかに異なってくるはずである。地域に応じた外国人避難者対応とは何なのかを外国人を含めた住民や行政各レベルで検討し、日々の生活に溶け込ませる工夫を今のうちに試行錯誤しておきたい。

### 補注

- (1) 避難所数には、地震後の大雨による避難所を兼ねているものも含まれている。
- (2) 熊本大学黒髪キャンパス周辺には、公立の小学校、中学校、高等学校がそれぞれ 1 校ずつ隣接しており、これらの学校が避難所としての指定を受けていた。
- (3) 震災当時、仙台市内には外国人登録者が約 1 万人おり、その内訳は留学生(22.6%)、永住者(19.6%)、特別永住者(14.4%)などであった。
- (4) 在留外国人とは、中長期在留者および特別永住者を指しており、観光客と異なり短期滞在ではなく一定期間日本国内で生活をおこなう留学生、教員、ビジネスマンまたは日本人の配偶者などが含まれている。
- (5) 平成 24 年 10 月 5 日、韓国籍のクルーズ客船クラブ・ハーモニーが入港。外国船籍のクルーズ客船が、はじめて熊本県内の港に入港した。ハーモニークルーズ社所属、1969 年就航で総トン数 26,000 トン、全長 176 メートル、全幅 24 メートル、最大乗船客数 1,000 名の船であった。

### 参考文献

- 1) 気象庁報道発表資料, 平成 28 年(2016 年)熊本地震について第 38 報, 2016.
- 2) 非常災害対策本部, 平成 28 年(2016 年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について, 2016.07.14.
- 3) 梁根榮, 赤瀬達三, 桐谷佳恵(2013), 日本在住外国人に対する災害意識の調査—日本在住外国人に提供すべき災害情報に関する研究(1)—, デザイン学研究 Vol.57, No.2, pp.21-30.
- 4) アマリア アスタティアニ, 川崎昭如, 目黒公郎(2015), 首都直下地震時の外国人の震度別曝露人口と対応の検討—インドネシア人を対象とした調査分析—, 生産研究 Vol.67, No.4, pp.337-341.

- 5) 伊藤芳郎, 朝間康子 (2015), 外国人避難者と災害時多文化共生, 宮城教育大学教育復興支援センター紀要, Vol.3, pp.87-97.
- 6) 安部美和 (2016), 熊本における外国人居住者の防災対策, 社会システム・リデザイン研究平成27年度報告書, 熊本大学政策創造研究教育センター, pp.39-50.
- 7) 朝日新聞, 被災外国人の悩みに対応, 2016年5月7日掲載.
- 8) 熊本日日新聞, 避難所巡回、浮かび上がった「孤立」外国人被災者編⑤, 2017年5月18日掲載.
- 9) 国土交通省観光庁、観光統計 宿泊旅行統計調査、平成27年6月30日.
- 10) 熊本県知事蒲島郁夫 (2015), 八代港におけるクルーズ振興の取組み,  
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kowan/news/shinchaku/2015shinchaku/pdf/150630003.pdf> (2016-02-25)
- 11) 熊本日日新聞, 八代港クルーズ船急増 県訪日客ツアー開発へ, 2017年5月24日掲載.